

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Pajak muncul sebagai sebuah konsekuensi akibat sifat manusia yang hidup berkelompok, dalam hal ini manusia sebagai rakyat sebuah negara. Sedangkan negara sendiri memerlukan dana untuk membiayai pembangunan guna menyejahterakan rakyatnya. Kini, mengingat komoditi ekspor yang makin menurun baik harga maupun *volume*-nya, peran pajak dalam penerimaan negara makin meningkat. Pada APBN 2017,<sup>1</sup> dari jumlah pendapatan negara yang direncanakan sebesar Rp 1.750,3 triliun, sebesar Rp 1.341,7 triliun diantaranya bersumber dari penerimaan perpajakan. Dari komposisi pendapatan negara di atas terlihat bahwa porsi penerimaan perpajakan mencakup 85,6% dari seluruh pendapatan negara. Apabila digabung menjadi satu pos penerimaan perpajakan, maka porsi penerimaan pajak dan kepabeanan-cukai secara bersama-sama akan meliputi 85,6% dari seluruh pendapatan negara. Hal ini menunjukkan bahwa peranan penerimaan perpajakan sangat dominan dalam postur APBN kita. Sehingga tidak heran pemerintah kebijakan pemerintah secara keseluruhan termasuk yang menyangkut ekonomi dan hukum dikaitkan dengan kebijakan perpajakan.

Program pemerintah yang cukup krusial pada tahun 2016 adalah Pengampunan Pajak, atau yang biasa dikenal sebagai *Tax Amnesty*, sebagaimana diundangkan dengan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, yang diberlakukan untuk periode Juli 2016 sampai dengan Maret 2017, dimana pada saat yang bersamaan diterapkan juga oleh Negara Argentina.<sup>2</sup> Pada Undang-undang tersebut pengampunan pajak (*tax amnesty*) diartikan sebagai :

Pengampunan Pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan Harta dan membayar Uang Tebusan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

---

<sup>1</sup>Undang-undang APBN 2017. Diunduh dari <http://www.kemenkeu.go.id/> pada tanggal 7 April 2017.

<sup>2</sup>Salerno, John A. dkk. (2016). *Argentine Congress Passes Tax Bill with Amnesty Provisions Other Significant Changes*. Journal of International Taxation. September 2016. Halaman 20.

Program *tax amnesty* ini merupakan salah satu bentuk *voluntary disclosure* (pengungkapan sukarela) oleh Wajib Pajak atas harta-hartanya yang selama ini berada diluar sistem perpajakan agar masuk ke dalam sistem. Program ini biasa diterapkan oleh beberapa negara sebagai upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak serta perbaikan sistem administrasi dengan biaya yang minimal. Sebagaimana dinyatakan oleh Dominika Langenmayr (2015)<sup>3</sup> :

Nevertheless, for a revenue-maximising government, a voluntary disclosure program can be sensible as it provides a way to collect revenues without incurring high administrative costs for prosecuting tax evaders. Evidence from Germany has shown that these administrative costs are significant. The topic of voluntary disclosures is especially today, as the detection probabilities for tax evaders have gone up in many countries (e.g. due to whistle-blowers or to better information relevant exchange with tax havens).

Penerapan *tax amnesty* 2016 oleh Pemerintah Indonesia ini terkait dengan kondisi ekonomi nasional dan kebijakan keuangan global. Kondisi pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam beberapa tahun terakhir cenderung mengalami perlambatan yang terlihat juga dari turunnya penerimaan pajak serta kondisi ketersediaan likuiditas dalam negeri sebagai modal meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Sementara, di lain pihak, banyak warga negara Indonesia yang menempatkan hartanya di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam berbagai bentuk investasi dan tabungan, yang secara teknis seharusnya dapat dimanfaatkan untuk menambah likuiditas dalam negeri yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional apabila dana tersebut dibawa pulang ke dalam NKRI dan beredar dalam sistem ekonomi yang lebih terbuka, sebagaimana menurut penelitian Schneider dkk (2010)<sup>4</sup> bahwa :

it is obvious that one of the big challenges for every government is to undertake efficient incentive-orientated policy measures in order to make work less attractive in the shadow economy and, thus, to make work in the

---

<sup>3</sup>Dominika Langenmayr. (2015). *Voluntary Disclosure of Evaded Taxes – Increasing Revenues, or Increasing Incentives to Evade?*. (2015). CESifo Area Conference on Public Sector Economics 16 – 18 April 2015.

<sup>4</sup> Friedrich Schneider, Andreas Buehn dan Claudio E. Montenegro. (2010). *Shadow Economies All Over the World : New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Background Paper for Policy Research Working Paper 5356 World Bank

official economy more attractive. Successful implementation of such policies may lead to a stabilization, or even reduction, of the size of the shadow economy.

Pada aktivitas ekonomi bawah tanah ini (*shadow economy*) sebagian dari harta yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut terindikasi belum dilaporkan oleh pemilik harta dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilannya, sehingga berpotensi menimbulkan masalah perpajakan, seperti hutang pajak yang harus dibayar, apabila berdasarkan perbandingan dengan harta yang telah dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang bersangkutan terdapat selisih penghasilan yang belum dikenakan pajak penghasilan. Kondisi ini menjadi keraguan tersendiri bagi para pemilik harta tersebut untuk mengungkapkan serta membawa kembali atau mengalihkan harta mereka dan untuk menginvestasikannya dalam kegiatan ekonomi di Indonesia.

Latar belakang lain pemberlakuan pengampunan pajak adalah karena pembangunan selama ini hanya ditopang oleh sebagian warga negara saja dalam bentuk pajak. Agar peran serta warga negara ini dapat terdistribusikan dengan merata tanpa ada pembeda, perlu diciptakan sistem perpajakan yang lebih berkeadilan dan berkepastian hukum. Adil dalam arti beban pajak negara tidak hanya ditanggung oleh sebagian warga negara saja, sehingga semua warga negara harus mengungkapkan semua aktivitas ekonominya serta melaksanakan kewajiban pajaknya. Tentunya aktivitas ekonomi yang tidak pernah dilaporkan dan tidak ditunaikan kewajiban pajak atasnya akan mengusik rasa keadilan bagi para Wajib Pajak yang selama ini telah berkontribusi aktif dalam melaksanakan kewajiban perpajakan.

Latar belakang keuangan global yang berkembang pesat, dimana pada tahun 2017 dan paling lambat 2018, negara yang tergabung dalam G-20 telah sepakat untuk melakukan pertukaran data dan informasi keuangan, yang dikenal dengan *Automatic Exchange of Information* (AEOI). Hal ini menjadi saat yang tepat untuk pengungkapan data dan informasi perpajakan yang selama ini tersembunyi, mengingat semakin transparannya sektor keuangan global dan

meningkatnya intensitas pertukaran informasi antar Negara. Sehingga menyembunyikan kekayaan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia lebih sulit dilakukan. Meskipun nanti beberapa Wajib Pajak memilih untuk mengambil risiko dengan tetap menyembunyikan hartanya, tapi otoritas pajak akan lebih berdaya dengan AEOI ini serta adanya pengurangan secara bertahap rahasia perbankan.<sup>5</sup>

Berdasarkan penelitian Capegemini (2015), firma riset keuangan asal Prancis, bahwa kekayaan milik kelompok HNWI (*High Net Worth Individual* / individu beraset tinggi) asal Indonesia, dimana memiliki aset cair melebihi US\$ 1 juta, yang setara dengan Rp 13 milyar, terdapat 47.000 warga negara Indonesia (WNI) yang masuk kategori HNWI ini. Total kekayaan 47.000 WNI itu diperkirakan mencapai US\$ 157 milyar, atau setara dengan Rp 2.000 trilyun. Itu adalah kekayaan pribadi, bukan kekayaan badan usaha. Karena itu, yang berlaku adalah PPh Pasal 25/29, tentang pajak dari kegiatan usaha individu. Berdasarkan UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, penghasilan di atas Rp 500 juta dikenai tarif pajak 30%. Karena itu, dengan total kekayaan kelompok HNWI yang mencapai Rp 2.000 trilyun, setidaknya bisa dipungut PPh 25/29 mendekati Rp 600 trilyun. Namun demikian realitas di lapangan jauh berbeda. Bawono Kristiaji, peneliti pajak dari firma DDTC (Danny Darussalam Tax Center), menjelaskan bahwa di Indonesia, kue pendapatan negara dari PPh 25/29 sangat tidak signifikan. Berdasarkan data yang ia miliki, pada 2015 lalu, misalnya, kontribusi PPh 25/29 cuma mencapai Rp 9 trilyun, dari total penerimaan pajak 2015, yang mencapai sekitar Rp 1.000 trilyun, artinya tidak sampai 1%.<sup>6</sup>

Ini menunjukkan bahwa kontribusi rendah itu bukan karena tidak ada orang kaya di Indonesia, tetapi karena banyak orang tidak jujur membayar pajak.

Kondisi tersebut di atas mendorong pemerintah untuk melakukan langkah khusus dan terobosan kebijakan untuk mendorong pengalihan harta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus memberikan jaminan

---

<sup>5</sup>Lederman, Leandra. (2012). *The Use of Voluntary Disclosure Initiatives in Battles Against Offshore Tax Evasion*, Villanova Law Review Vol. 57

<sup>6</sup>Mengapa Indonesia Bikin Program Tax Amnesty. <https://www.gatra.com/fokus-berita>. Diakses tanggal 17 Februari 2017

keamanan bagi warga negara Indonesia yang ingin mengalihkan dan mengungkapkan harta yang dimilikinya dalam bentuk Pengampunan Pajak. Kebijakan Pengampunan Pajak dilakukan dalam bentuk pelepasan hak negara untuk menagih pajak yang seharusnya terutang. Oleh karena itu, sudah sewajarnya jika Wajib Pajak diwajibkan untuk membayar Uang Tebusan atas Pengampunan Pajak yang diperolehnya sebagai penerimaan negara.

Efek jangka pendek yang diharapkan dari program pengampunan pajak ini adalah meningkatnya penerimaan pajak pada tahun diterimanya Uang Tebusan yang berguna bagi Negara untuk membiayai berbagai program yang telah direncanakan. Efek jangka panjang yang diharapkan, Negara akan mendapatkan penerimaan pajak dari tambahan aktivitas ekonomi yang berasal dari Harta yang telah dialihkan dan diinvestasikan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari aspek yuridis, pengaturan kebijakan Pengampunan Pajak melalui Undang-Undang tentang Pengampunan Pajak sesuai dengan ketentuan Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena berkaitan dengan penghapusan pajak yang seharusnya terutang, sanksi administrasi perpajakan, dan sanksi pidana di bidang perpajakan. Meskipun tujuan ekonomi ini bisa berdampak kurang baik dengan menurunnya tingkat kepercayaan Wajib Pajak yang selama ini patuh karena merasa diperlakukan tidak adil.<sup>7</sup>

Undang-Undang ini dapat menjembatani agar harta yang diperoleh dari aktivitas yang tidak dilaporkan dapat diungkapkan secara sukarela sehingga data dan informasi atas harta tersebut masuk ke dalam sistem administrasi perpajakan dan dapat dimanfaatkan untuk pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan di masa yang akan datang.<sup>8</sup>

Pelaksanaan program *tax amnesty* Indonesia dinilai oleh banyak pihak sebagai *tax amnesty* tersukses di dunia. Pujian mengalir dari banyak pihak, diantaranya dari Sekjen OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) Angel Gurría menyatakan bahwa :

---

<sup>7</sup>Le Borgne, Eric. (2006). *Economic and Political Determinants of Tax Amnesties in the U.S. State*. 2006. International Monetary Fund, Washington. Hal 11.

<sup>8</sup>Penjelasan Undang-undang No. 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

*Tax amnesty* juga terkait dengan kemurahan hati (WP) karena di berbagai negara yang menerapkan *tax amnesty* mendapat penerimaan 50 miliar Euro. Dan pencapaian *tax amnesty* di Indonesia sukses lebih dari yang diperkirakan<sup>9</sup>

Berikut capaian *tax amnesty* Indonesia pada saat tulisan ini dibuat (17 Pebruari 2017):

Tabel 1. Capaian *tax amnesty* Negara di dunia

| No | Negara                  | Tahun TA | Deklarasi (T)  | Uang tebusan (T) |
|----|-------------------------|----------|----------------|------------------|
| 1  | Indonesia               | 2016     | 4.877          | 134,9            |
| 2  | Argentina <sup>10</sup> | 2016     | 1.556          | 128,6            |
| 3  | Brazil <sup>11</sup>    | 2016     | 704            | 210,5            |
| 4  | Italia                  | 2009     | 1.179          | 21,8             |
| 5  | Chili                   | 2015     | 263            | 19,7             |
| 6  | Spanyol                 | 2012     | 202            | 17,7             |
| 7  | Afrika Selatan          | 2003     | 115            | 2,3              |
| 8  | Australia               | 2014     | 66             | 7,9              |
| 9  | Irlandia                | 1993     | 26             | 4,1              |
| 10 | India                   | 1997     | tidak ada data | 19,7             |

Sumber :diolah dari [www.pajak.go.id/statistik-amnesti](http://www.pajak.go.id/statistik-amnesti) dan Liputan6.com<sup>12</sup>

Menteri Keuangan (Menkeu), Sri Mulyani Indrawati mengungkapkan data-data pencapaian program pengampunan pajak (*tax amnesty*), dipuji sebagai yang tersukses di dunia dengan total deklarasi harta yang mencapai Rp 4.414 triliun dan uang tebusan Rp 105 triliun.<sup>13</sup> Selain komentar positif juga disampaikan oleh pengamat perpajakan sekaligus Direktur Eksekutif CITA, Yustinus Prastowo menyatakan pencapaian *tax amnesty* di Tanah Air dari nilai pernyataan harta maupun uang tebusan adalah yang tertinggi di dunia.<sup>14</sup> Selain dari dalam negeri, Angel Gurria, Sekretaris Jenderal Organization for Economic Cooperation & Development (OECD) atau Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan mengapresiasi Program Pengampunan Pajak (*tax amnesty*) di

<sup>9</sup>Organisasi Ini Puji Kesuksesan Tax Amnesty Indonesia. [www.Bisnis.Liputan6.com](http://www.Bisnis.Liputan6.com) diakses tanggal 17 Pebruari 2017.

<sup>10</sup>Argentina Tax Amnesty. <http://www.reuters.com>. Diakses pada tanggal 17 Pebruari 2017.

<sup>11</sup>Brazil Economy Repatriation. <http://www.reuters.com> Diakses pada tanggal 17 Pebruari 2017.

<sup>12</sup> Op. cit

<sup>13</sup>Sri Mulyani Buktikan Tax Amnesty RI Tersukses di Dunia. <http://bisnis.liputan6.com>. Diakses tanggal 7 Juli 2017

<sup>14</sup>Ini Bukti Tax Amnesty RI Tersukses di Dunia. <http://bisnis.liputan6.com>. Diakses pada tanggal 7 Juli 2017.

Indonesia dengan capaian nilai pernyataan harta lebih dari Rp 2.000 triliun di periode I 2016.<sup>15</sup> Konsultan keuangan JP Morgan, seperti dilansir oleh laman Barron's Asia, 22 September 2016, menilai pencapaian dari pelaksanaan program *tax amnesty* yang sedang berjalan di Indonesia telah jauh melampaui ekspektasi awal pasar untuk pernyataan harta pada kisaran nilai US\$ 30-US\$ 50 miliar atau sekitar Rp 400 triliun-Rp700 triliun (US\$ 1 = Rp 13.200).<sup>16</sup>

Namun demikian tidak sedikit pihak yang menganggap bahwa program *tax amnesty* Indonesia telah gagal. Institute for Development of Economics and Finance (Indef) menilai program pengampunan pajak atau *tax amnesty* kurang berhasil. Ada 4 indikator yang digunakan INDEF. Indikator tersebut yakni tingkat likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi. Keempat indikator itu tertera dalam Pasal 2 ayat 2 UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. "Jadi berhasil atau enggak, menurut saya belum berhasil. Belum optimal lah bahasa halusnya," ujar Peneliti INDEF Mohammad Reza Hafiz di Jakarta, Kamis (6/4/2017).<sup>17</sup> Selain itu pengamat perpajakan mengatakan pengampunan pajak dari sisi deklarasi berhasil karena melebihi target Rp4.000 triliun namun repatriasi dianggap gagal karena hanya mencapai kurang dari 15% dari target Rp1.000 triliun.<sup>18</sup>

Pro dan kontra pendapat tentang capaian program *tax amnesty* tergantung dari sisi mana kita membandingkan, apakah terhadap target atau terhadap capaian program yang sama di negara lain. Kalau terhadap target, tentunya tergantung apakah penentuan target sudah realistis atau belum, kalau dibandingkan negara lain permasalahannya adalah perbedaan sistem perpajakan Indonesia dengan negara lain, apakah sebanding atau berbeda.

---

<sup>15</sup> *Organisasi Ini Puji Kesuksesan Tax Amnesty Indonesia*. <http://bisnis.liputan6.com> .Diakses pada tanggal 7 Juli 2017.

<sup>16</sup> *JP Morgan : Tax Amnesty Indonesia lampaui Ekspektasi Awal*. <https://m.tempo.co>. Diakses pada tanggal 7 Juli 2017.

<sup>17</sup> *Dari Sejumlah Indikator Ini Tax Amnesty Dinilai Gagal*. <http://bisniskeuangan.kompas.com>. Diakses pada tanggal 7 Juli 2017

<sup>18</sup> *Amnesti pajak: Deklarasi berhasil namun repatriasi gagal*, <http://www.bbc.com> .Diakses pada tanggal 7 Juli 2017.

Program pengampunan pajak yang sudah berjalan dari bulan Juli 2016 ternyata tidak hanya berdampak positif saja, melainkan diikuti juga dengan perilaku-perilaku ketidakpatuhan bahkan *moral hazard* oleh Wajib Pajak. *Moral hazard* terjadi karena adanya asimetri informasi<sup>19</sup> antara Wajib Pajak dan otoritas pajak. Keterbatasan akses informasi pihak otoritas pajak atas harta yang dimiliki oleh Wajib Pajak membuka peluang bagi Wajib Pajak untuk melakukan *moral hazard*. Selain itu *moral hazard terjadi* karena kelemahan-kelemahan yang ada dalam undang-undang pengampunan pajak, dimana Wajib Pajak dapat mengambil keuntungan sepihak, yang justru dilakukan oleh Wajib Pajak yang tahu tentang hukum pajak, maka dia tahu caranya bagaimana mengambil keuntungan dari penerapan hukum dengan memanfaatkan celah-celah hukum. Munculnya *moral hazard* dalam program *tax amnesty* ini telah disinyalir oleh Prof. Gunadi (2016) dalam tulisannya di media online Kompas.com<sup>20</sup> bahwa :

Causes for a tax amnesty can be a large amount of arrears, a widespread lack of tax compliance or the intention of a fundamental reform of the tax system. Therefore, it is understandable that some people point out that a tax amnesty can result in *moral hazard*.

Istilah *moral hazard* awalnya dikenal dalam dunia asuransi. *Moral hazard* dipandang sebagai sebuah keadaan dimana akibat perbuatan seseorang risikonya ditanggung oleh orang lain. Misalnya seorang peserta asuransi kesehatan akan acuh menjaga kesehatannya karena yakin bila sakit biaya akan ditanggung oleh asuransi, atau bahkan membebankan biaya yang seharusnya tidak perlu ditanggung pihak asuransi. Seorang peserta asuransi kendaraan boleh jadi ugal-ugalan mengendarai kendaraannya, karena merasa bila terjadi kerusakan atau kehilangan kendaraan akan ditanggung oleh asuransi.

*Moral hazard* dalam *tax amnesty* terjadi karena Wajib Pajak merasa dengan mengikuti program tersebut (dengan memenuhi syarat-syaratnya : membayar uang tebusan dan lain-lain) maka akan diampuni kewajiban pajak yang

---

<sup>19</sup>Taswan Ibrahim dan Ragimun.(2014). *Moral hazard dan Pencegahannya Pada Industri Perbankan di Indonesia*.[www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id) Diakses pada tanggal 16 Pebruari 2017.

<sup>20</sup>Gunadi. (2016). *The Effectiveness of Tax Amnesty*. Diakses dari Kompas.com tanggal 16 Pebruari 2017.



seharusnya terhutang. Dalam hal ini Wajib Pajak akan mencari celah dimana mendapatkan fasilitas maksimal *tax amnesty* namun dengan membayar uang tebusan yang diminimalkan, sebagaimana yang terjadi dalam dunia asuransi.

Salah satu keadaan yang dapat menimbulkan *moral hazard* adalah pengampunan pajak yang diberikan kepada beberapa jenis pajak. Sebagaimana diatur dalam Bab III Pasal 3 bahwa pengampunan atas kewajiban pajak terdiri atas kewajiban jenis pajak :

1. Pajak penghasilan (PPh)
2. Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM).

Sedangkan Pajak Penghasilan (PPh) sendiri terdiri dari seluruh jenis pajak penghasilan yaitu :

1. Pajak Penghasilan Pasal 21 yang merupakan kewajiban pemotong atas penghasilan karyawan oleh pemberi kerja;
2. PPh Pasal 22 merupakan kewajiban pemotongan dan pemungutan oleh pemungut pajak, badan hukum atau bendaharawan atas pengadaan barang, impor barang;
3. PPh Pasal 23 merupakan kewajiban pemotongan atas penghasilan sehubungan dengan sewa, jasa dan imbalan lainnya;
4. PPh Pasal 25 merupakan kewajiban PPh wajib pajak sendiri baik Wajib Pajak orang pribadi atau badan;
5. PPh Pasal 26 merupakan kewajiban pemotong atas penghasilan karyawan atau tenaga ahli asing oleh pemberi kerja;
6. PPh Pasal 4 ayat 2 merupakan kewajiban perpajakan yg sifatnya final, baik merupakan pemotongan / pemungutan maupun finalisasi dari kewajiban PPh wajib pajak sendiri.

Berdasarkan uraian diatas terlihat bahwa kewajiban PPh terkait pemotongan dan pemungutan pihak lain yang diampuni oleh UU Pengampunan Pajak cukup banyak, yaitu PPh pasal 21, PPh Pasal 22, PPh Pasal 23, PPh Pasal 26 dan Pasal 4 ayat 2. Jenis pajak ini dalam terminologi UU No. 8 tahun 1967

(tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tatacara Pemungutan Pajak Pendapatan Pajak Kekayaan dan Pajak Perseroan) yang dikenal sebagai MPO (Memotong Pajak Orang lain) yang bagi pihak lawan transaksi merupakan pembayaran di muka dari pajak terutang dan akan menjadi kredit pajak di akhir tahun. Dengan kata lain, bahwa jenis pajak pemotongan dan pemungutan di atas sebenarnya bukan pajak Wajib Pajak sendiri, melainkan beban pajak orang lain yang harus disetor oleh Wajib Pajak ke kas negara. Demikian juga dengan jenis pajak Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, sebenarnya merupakan beban pajak orang lain yang mekanismenya dipungut oleh Wajib Pajak. Hal ini berbeda dengan Pajak Penghasilan Orang Pribadi atau Badan yang merupakan pajak sendiri atas penghasilan Wajib Pajak, atau dahulu dikenal dengan istilah MPS (Menghitung Pajak Sendiri)<sup>21</sup>.

Penerapan *tax amnesty* yang mengampuni jenis pajak pemotongan dan pemungutan ini dianggap tidak adil karena hal tersebut berarti Wajib Pajak sebagai pemotong atau pemungut tersebut diampuni atas beban pajak orang lain bukan pajak sendiri. Seharusnya pemotong atau pemungut tersebut menyetor seluruh pajak yang dipotong / dipungut ke kas negara. Sementara pihak yang dipotong / dipungut tersebut belum tentu ikut program *tax amnesty*, dalam arti belum tentu ada tebusan yang dibayar. Hal ini selain dirasa tidak adil bagi negara juga rawan potensi *moral hazard*. Misalnya Wajib Pajak yang telah memotong dan memungut pajak namun tidak pernah lapor dan menyetorkan pajaknya, bisa diampuni begitu saja dengan menebus hartanya dengan nilai sangat kecil. Semua kewajiban / hutang pajak terampuni baik pajak sendiri maupun kewajiban pajak titipan orang lain. Sementara harta yang diungkap dan ditebus jumlah sangat minim.

*Moral hazard* lain yang muncul adalah modus menghindari kewajiban pembayaran Pajak Pertambahan Nilai oleh para pengguna faktur pajak yang tidak berdasarkan transaksi yang sebenarnya (TBTS) / fiktif, hanya dengan

---

<sup>21</sup>Venti Eka Satya dan Galuh Prila Dewi.(2010). Perubahan Undang-undang Pajak Penghasilan dan Perannya Dalam Memperkuat Fungsi Budgetair Perpajakan. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol. 1 No. 1, Juni 2010 hal 84.

mengungkapkan sebagian kecil hartanya dengan membayar sedikit uang tebusan. Hal ini tentunya sangat mengusik rasa keadilan, dimana PPN atas faktur fiktif yang dinikmati tersebut sebenarnya bukan penghasilan, namun merupakan hutang pajak yang seharusnya disetor seluruhnya ke kas negara. Lebih-lebih setelah Direktorat Jenderal Pajak membentuk Satgas Khusus penanganan faktur pajak fiktif ini pada tahun-tahun sebelumnya, di mana para Wajib Pajak pengguna faktur pajak fiktif tersebut secara massal diharus menyetor seluruh PPN yang terhutang. Bahkan pidana pajak tahun 2016 terbesar didominasi oleh pidana kasus faktur pajak fiktif. Sebanyak 58 kasus pidana perpajakan yang dilakukan penyidikan tahun 2016, 39 atau 67% merupakan kasus faktur pajak fiktif<sup>22</sup>. Jumlah ini tentunya belum termasuk kasus-kasus pidana yang belum sampai ketahapan penyidikan.

Pengampunan Pajak (*Tax amnesty*) sebagaimana diuraikan diatas menimbulkan beberapa peluang *moral hazard* oleh Wajib Pajak. Maka untuk mencegah atau meminimalisasi *moral hazard* tersebut, ditawarkan sebuah model alternatif *tax amnesty* dengan pengampunan jenis pajak tunggal yaitu Pajak Penghasilan Orang Pribadi / Badan. Model ini akan menutup peluang Wajib Pajak menghindari kewajiban jenis pajak lain, dan hanya mendapat pengampunan atas kewajiban pajak yang ada hubungannya langsung dengan perolehan harta, yaitu pajak atas penghasilan. Selain itu model *tax amnesty* ini juga lebih adil bagi Wajib Pajak, karena tidak serta mengampuni kewajiban pajak pihak lain yang bukan merupakan tanggungannya. Untuk itu disusun tesis dengan judul “*Tax Amnesty dan Moral Hazard : Studi Reformulasi Undang-Undang Tax Amnesty 2016 Untuk Mencegah Moral Hazard Wajib Pajak*”. Pada tulisan ini, penulis akan menggunakan istilah *tax amnesty* sebagai pengganti frasa “pengampunan pajak” karena kedua frasa tersebut mempunyai arti yang sama.

Pada model *tax amnesty* yang ditawarkan akan dibahas kelebihan serta kekurangannya, serta upaya yang dapat dilakukan agar kekurangan dapat diminimalkan. Selain itu, sebagai bagian dari model juga dibahas upaya

---

<sup>22</sup>Ini 5 Jenis Pidana Pajak Yang Paling Marak Dilakukan. [www.Detik.com](http://www.Detik.com) Diakses pada tanggal 30 Januari 2017.

penegakan hukum yang bisa dilakukan untuk mencapai efektivitas tindak lanjut *tax amnesty*. Penegakan hukum yang mengiringi program *tax amnesty* ini menentukan keberhasilan program sebagaimana dinyatakan oleh Elliot Uchitelle (1989) bahwa :

Evidence to date also suggest that amnesties, to be successful, require adjustment in other areas of the tax system. Most probably, the effectiveness of an amnesty program is likely to improve markely if the existing enforcement mechanisms are strengthened.<sup>23</sup>

Program *tax amnesty* akan lebih efektif dan berkeadilan apabila penegakan hukum dilakukan secara adil pasca berlakunya pengampunan pajak. Sehingga Wajib Pajak yang ikut program akan berfikir untuk melakukan pengungkapan dengan jujur karena konsekuensi yang berat apabila ternyata ada harta yang belum atau kurang diungkapkan. Demikian pula bagi Wajib Pajak yang tidak memanfaatkan *tax amnesty* akan ada konsekuensi tersendiri apabila suatu saat diketahui masih belum jujur dalam membayar pajak di masa lalu yang diketahui oleh aparat pajak.

#### B. Rumusan Masalah

Penelitian ini akan membahas konsepsi model *Tax Amnesty* dalam kaitannya dengan perilaku *moral hazard* oleh Wajib Pajak. Pembahasan tersebut diharapkan dapat menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut :

- a) Bagaimana bentuk *moral hazard* yang bisa terjadi dalam pelaksanaan UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak?
- b) Bagaimana reformulasi Undang-Undang *Tax Amnesty* yang dapat mencegah *moral hazard*?

#### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas maka penelitian ini dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan sebagai berikut :

---

<sup>23</sup> Elliot Uchitelle. (1989). The Effectiveness of Tax Amnesty Programs in Selected Countries. *FRBNY Quarterly Review* / Autumn 1989

1. Untuk mengetahui dan menganalisa perilaku *moral hazard* dalam pelaksanaan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak;
2. Untuk mereformulasi Undang-Undang Pengampunan Pajak agar dapat mencegah *moral hazard* dalam penerapan *tax amnesty*.

#### D. Manfaat Penelitian

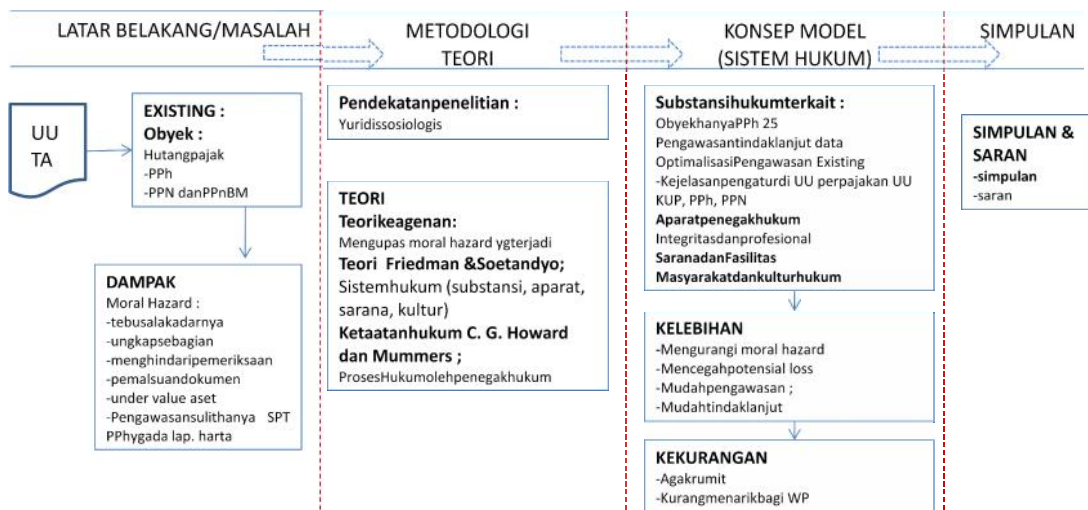
Penelitian yang dilakukan bertujuan untuk dapat memberikan manfaat teoritis maupun praktis kepada para *stakeholder* terkait model alternative *tax amnesty*. Berberapa manfaat yang diharapkan dapat diambil dari penelitian dan penulisan tesis ini yaitu :

1. Memberi masukan kepada pembentuk Undang-undang dan *stakeholder* lainnya bentuk-bentuk *moral hazard* dalam *tax amnesty*;
2. Memberi masukan kepada pembentuk Undang-undang dan *stakeholder* lainnya sebuah model *tax amnesty* yang dapat mencegah *moral hazard* Wajib Pajak;

#### E. Roadmap Penelitian

Roadmap penelitian dengan judul : *Tax Amnesty dan Moral Hazard : Studi Reformulasi Undang-Undang Tax Amnesty 2016 Untuk Mencegah Moral Hazard Wajib Pajak* adalah sebagai berikut ;

Diagram 1. Roadmap penelitian



Penelitian ini merupakan studi yuridis sosiologis atas pelaksanaan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. Dampak hukum yang tidak diharapkan dari pemberlakuan Undang-undang ini yaitu berupa *moral hazard* akan diteliti dengan metodologi yang tepat berdasarkan teori yang terkait untuk menghasilkan suatu preskriptif berupa sebuah alternatif formulasi Undang-undang yang diharapkan dapat mencegah *moral hazard*.

#### F. Posisi Penelitian

Penulis tidak menemukan penelitian yang benar-benar sama dengan tema penelitian : *Tax Amnesty dan Moral Hazard : Studi Reformulasi Undang-Undang Tax Amnesty 2016 Untuk Mencegah Moral Hazard Wajib Pajak*, hal ini disebabkan karena mengingat Undang-undang Pengampunan Pajak ini memang baru diterbitkan dan berlaku Juli 2016. Namun demikian terdapat beberapa tulisan yang relevan diantaranya :

1. Judul : Analisis Implementasi Pengampunan Pajak (*tax amnesty*) di Indonesia

Penulis : Ragimun tahun 2013

Artikel ini ditulis oleh Ragimun, peneliti pada Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, tulisan tersebut lebih banyak menganalisa tentang wacana *tax amnesty* di Indonesia bagaimana tantangan dan peluang pelaksanaan, yang pada saat itu belum terbit undang-undangnya. Termasuk penerapan di beberapa negara yang sudah lebih dulu menerapkan program *tax amnesty*.

2. Judul : *Tax Amnesty dan Pelaksanaannya di Beberapa Negara : Perspektif Bagi Pebisnis Indonesia*

Penulis : Urip Santoso dan Justiana M. Setiawan tahun 2009

Tulisan ini dibuat oleh Urip Santoso dan Justiana M. Setiawan dari Universitas Katolik Parahyangan tahun 2009 dan telah diterbitkan dalam bentuk buku. Dalam tulisan tersebut dibahas perbandingan perberlakuan *tax amnesty* di Negara Afrika Selatan, Irlandia, India dan Indonesia. Meskipun membandingkan regulasi *tax amnesty* di beberapa negara, pembahasan yang

dilakukan oleh penulis dilihat dari perspektif bisnis. Selain itu, dalam tulisan tersebut karena regulasi *tax amnesty* di Indonesia sebagaimana diatur dengan Undang-undang Nomor 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak belum terbit, maka yang diperbandingkan adalah *sunset policy* sesuai dengan Pasal 37A tentang Perubahan Undang-undang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan Nomor 28 tahun 2007. Dimana dalam *sunset policy* tersebut penghapusan sanksi (dianggap sebagai *tax amnesty*) hanya merupakan kebijakan parsial saja, berbeda dengan *tax amnesty* yang diberlakukan tahun 1984 dan 2016.

3. Judul : *Moral Hazard* dan Pencegahannya Pada Industri Perbankan di Indonesia

Penulis : Taswan Ibrahim dan Ragimun tahun 2012

Tulisan ini membahas tentang bentuk-bentuk *moral hazard* yang terjadi pada industri perbankan di Indonesia serta upaya pencegahan yang dapat dilakukan dari perspektif keuangan dan perbankan. Meskipun bahasan pada artikel ini terkait dengan perbankan, namun terdapat keterkaitan tulisan ini dengan penelitian, yaitu pembahasan pada sisi *moral hazard* dimana terdapat kemiripan kondisi yang ada pada industri perbankan dan kondisi pada penerapan *tax amnesty*.